

PERSPECTIVAS SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

Edición a cargo de

**CÁSTOR M. DÍAZ BARRADO
CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA
PABLO ZAPATERO MIGUEL**

Coordinación a cargo de

**AMPARO ALCOCEBA GALLEGO
ANA MANERO SALVADOR
BEATRIZ BARREIRO CARRIL
ALMUDENA MASSIGOGE GALBIS**



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID. BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
MADRID, 2008

Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina / edición a cargo de Cástor M. Díaz Barrado, Carlos R. Fernández Liesa, Pablo Zapatero Miguel ; coordinación a cargo de Amparo Alcoceba Gallego... [et al.].- Madrid : Universidad Carlos III de Madrid : Boletín Oficial del Estado, 2008. - 562 p. ; 24 cm.- (Colección Monografías ; 56)

1. Países de la Unión Europea-Relaciones-América Latina. 2. América Latina-Relaciones-Países de la Unión Europea. I. Díaz Barrado, Cástor M. II. Zapatero Miguel, Pablo. III. Fernández Liesa, Carlos R. IV. Boletín Oficial del Estado (España).

327(4-672 UE:8=134)

327(8=134:4-672 UE)



Esta monografía ha sido realizada en el marco del proyecto de la Agencia Española de Cooperación Internacional *Diálogo político y gobernabilidad en el marco de las Cumbres Unión Europea, América Latina y el Caribe: Iniciativas para la articulación y convergencia. Hacia la integración. El papel de la cooperación española, a cargo del Prof. Dr. don Carlos R. Fernández Liesa* (Investigador principal).

Catálogo General de Publicaciones Oficiales.
<http://www.060.es>

Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid
y el Boletín Oficial del Estado

© Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado

NIPO: 007-08-043-1

ISBN: 978-84-340-1778-8

Depósito legal: M-9446/2008

IMPRENTA NACIONAL DEL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

ÍNDICE

	Páginas
PRÓLOGO	
<i>Juan Pablo de Laiglesia</i>	11
PRIMERA PARTE	
RELACIONES POLÍTICAS Y DE COOPERACIÓN	
MARCO POLÍTICO-NORMATIVO DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A LA LUZ DE LAS CUMBRES	
<i>Cástor Miguel Díaz Barrado</i>	17
EL PAPEL Y LA CONTRIBUCIÓN DE ESPAÑA A LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
<i>Celestino del Arenal</i>	27
LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESPACIO EUROLATINOAMERICANO E IBEROAMERICANO	
<i>Carlos R. Fernández Liesa</i>	51
EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LAS CUMBRES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
<i>Juan Manuel Rodríguez Barrigón</i>	79
LAS CUMBRES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: ¿UN INSTRUMENTO DE APOYO A LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA?	
<i>José Antonio Sanahuja</i>	97

■ ÍNDICE

	Páginas
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL	
<i>Florabel Quispe Remón</i>	133
TRIANGULAR ENTRE ESPAÑA, AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS	
<i>Antonio Estella</i>	163
SEGUNDA PARTE	
ASOCIACIÓN E INTEGRACIÓN EN EL ESPACIO ALCUE	
PARADIGMAS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
<i>Carmen Gabriela Menéndez</i>	181
LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y SU INFLUENCIA EN EL ESPACIO AMÉRICA LATINA-CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA	
<i>Carlos Malamud</i>	203
LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y SU INFLUENCIA EN LAS RELACIONES EN EL ESPACIO ALCUE. UNA VISIÓN DESDE AMÉRICA	
<i>Fernando Pérez Arévalo</i>	227
LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
<i>Carlos Moreiro González</i>	249
PERSPECTIVAS DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA	
<i>Pilar Trinidad Núñez</i>	263
LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO EN LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA CON CHILE Y MÉXICO	
<i>José Humberto López Martínez</i>	279
EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA EN LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL UE-ALC	
<i>Cynthia Díaz-Silveira</i>	299

TERCERA PARTE
RELACIONES ECONÓMICAS

LOS EFECTOS DE LAS NEGOCIACIONES DE LA RONDA DOHA DE LA OMC EN LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA	
<i>Ana Manero Salvador</i>	317
EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS PARA LAS RELACIONES COMER- CIALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y MERCOSUR	
<i>José Escribano Úbeda-Portugués</i>	333
LA INVERSIÓN EXTRANJERA ANTE CONFLICTOS ARMADOS Y ESTADOS DE NECESIDAD EN EL ESPACIO ALCUE: COLOMBIA Y ARGENTINA	
<i>Antonio Pastor Palomar</i>	353
LA ENERGÍA EN LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
<i>María de los Ángeles Cano Linares</i>	377
LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA EN MATERIA DE RECURSOS HÍDRICOS	
<i>Almudena Massigoge Galbis</i>	397

CUARTA PARTE
NUEVOS SECTORES

COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL ESPACIO UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
<i>Isidro Sepúlveda Muñoz</i>	415
HACIA UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN MATERIA MIGRATORIA	
<i>Ángel G. Chueca Sancho</i>	435
FORTALECIMIENTO DE LA PAZ Y LA ESTABILIDAD EN LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
<i>Félix Vacas Fernández</i>	459
LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
<i>Belén Olmos Giupponi</i>	475

■ ÍNDICE

	Páginas
LAS CUESTIONES RELATIVAS AL MEDIO AMBIENTE Y LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES EN EL SENO DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL UNIÓN EUROPA-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
<i>Antonio Díaz Narváez</i>	487
LA COOPERACIÓN EURO-LATINOAMERICANA-CARIBEÑA PA- RA LA PROTECCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	
<i>J. Daniel Oliva Martínez</i>	509
EL ESPACIO ALCUE Y LA COOPERACIÓN EN MATERIAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y CIENCIA Y TECNOLOGÍA	
<i>Amparo Alcoceba Gallego</i>	529
CULTURA EN LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA/EL CARIBE	
<i>Beatriz Barreiro Carril</i>	547

LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESPACIO EUROLATINOAMERICANO E IBEROAMERICANO

CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA

Catedrático de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid

A. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN EL ESPACIO EUROLATINOAMERICANO



UNO de los elementos básicos en que se basa la Asociación estratégica birregional Unión Europea-América Latina y Caribe es el compromiso con ciertos principios y valores fundamentales, fundamentalmente la democracia, el Estado de derecho, el respeto, la promoción y protección de los derechos humanos ¹. Ello no obstante, para analizar plenamente la democracia y los derechos humanos en el espacio ALCUE es conveniente realizar una aproximación a la cuestión desde la evolución de las relaciones entre ambas regiones, y desde diversos marcos que en las mismas se entrelazan en este aspecto.

¹ *Vide*, por ejemplo, Declaración de Viena, de la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, Austria, 12 de mayo de 2006, par. 3.

1. Derechos humanos y democracia en la evolución de las relaciones Unión Europea-América Latina

Los derechos humanos y la democracia siempre estuvieron presentes en las relaciones, aunque a veces lo estuviesen de manera implícita, normalmente como factor de acercamiento o de alejamiento entre América Latina y la Unión Europea. La ausencia de un planteamiento estratégico conjunto como el actual ² no impidió que la democracia y los derechos humanos estuviesen muy presentes en las relaciones.

En los años 60 y 70 en América Latina había diversos países con dictaduras militares y regímenes dictatoriales lo que influyó, aunque no fuese el factor más relevante, en la ausencia de relaciones. Los 60 fueron similares a la historia de un *amor no correspondido*, lo cual también derivaba de que la Comunidad Europea centró su acción exterior en las antiguas colonias de los países fundadores de la Organización. El continente latinoamericano era visto, en la guerra fría, como un espacio reservado a los norteamericanos.

En los 70 la Comunidad Europea inicia el denominado proceso de mundialización de la cooperación al desarrollo, a través de los primeros acuerdos internacionales de cooperación, en una respuesta a la dinámica de cambio que, en las relaciones internacionales, había producido la descolonización, la aspiración a un nuevo orden económico internacional, la multilateralización de las relaciones internacionales, el incremento de la distensión, etc. Ello no obstante, el contenido de estos acuerdos con América Latina era muy poco relevante, entre otras cosas por el incremento de las dictaduras, las violaciones de derechos humanos y las tensiones en la zona. La democracia y los derechos humanos eran, pues, factores de alejamiento en las relaciones interregionales.

En un momento en que la Comunidad empieza a actuar como un actor político en las relaciones internacionales, en la inicial cooperación política europea, el principal teatro de acción exterior será el espacio europeo en el marco de la creación de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa y, en menor medida, en Oriente próximo y el Mediterráneo.

En este contexto se aprobarían los *primeros Acuerdos (los denominados acuerdos de primera generación) con los países latinoamericanos* (como Argentina, 1971; Uruguay, 1973; Brasil, 1974; México, 1975), que

² Vide por ejemplo, Comisión Europea, *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*, 2004 (en particular pp. 12-21, la actualidad en cifras).

tenían un carácter puramente comercial, al incluir la cláusula de la nación más favorecida, en el marco de las obligaciones comerciales del GATT. Estos acuerdos eran altamente insatisfactorios puesto que no aportaban ninguna novedad en las relaciones, al no incluir elementos de cooperación y limitarse a establecer el marco general del Derecho internacional económico. En los años 70 fueron también complementados por un diálogo político que no llegó a producir ningún resultado tangible y que se interrumpiría con la Guerra de las Malvinas. *Esta primera generación de acuerdos no se refería a la democracia ni a los derechos humanos, como tampoco lo hacía ningún acuerdo internacional de la Comunidad.*

Durante los años 70 se va a empezar a plantear seriamente la cuestión de la democracia y de los derechos humanos, en la acción exterior europea, como consecuencia de las graves violaciones de derechos humanos que van a realizar algunos países miembros del sistema de Lomé. Así, por ejemplo, Idi Amin (Uganda) o Jean B. Bokassa (Centroáfrica), genocidas con los que la Unión Europea no pudo suspender sus relaciones convencionales por falta de cláusulas democráticas o de derechos humanos, que prefiguraron la posterior política de derechos humanos y democracia iniciada, primero, hacia América Latina.

La guerra entre Argentina y el Reino Unido supuso un enfriamiento político en las relaciones Unión Europea-América Latina. La Comunidad sancionó comercialmente a Argentina a pesar de no contar con el aval del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de no estar directamente afectada. Pero, en virtud de la «solidaridad europea» la Comunidad adoptó frente a Argentina unas sanciones comerciales que durarían poco tiempo, porque la crisis sería superada rápidamente ante un cierto sentimiento de culpabilidad europea en la situación y por los cambios políticos que se produjeron en Argentina. De tal modo que los años 80 van a provocar un cambio relevante en el contexto de las relaciones.

De un lado la adhesión de España y de Portugal a la Comunidad pretendió una reorientación de la acción exterior europea hacia América Latina; de otro lado, en los 80 se produce una ola democratizadora en muchos países latinoamericanos, que precedió al fenómeno que en los 90 se da con la caída del muro y el desvanecimiento de la tensión este-oeste. En este sentido, la acción exterior europea encontraba un lugar natural de expansión en América Latina. Por lo demás, en los años 80 la Comunidad Europea va a ensayar su cooperación política en materia de política exterior en relación con los conflictos armados en Centroamérica, en el marco de sus labores diplomáticas en los procesos de San José, Contadora y Esquipulas, que bus-

caron la defensa de los derechos humanos, la democracia y la paz desde posiciones políticas que se separaban del diagnóstico del problema realizado por Estados Unidos, lo que llevó a situar a Centroamérica en uno de los primeros lugares de la acción exterior europea.

Es en este marco en el que se van a celebrar los *acuerdos de segunda y de tercera generación con América Latina*. Los de segunda generación eran los denominados *Acuerdos de cooperación económica y comercial*, de carácter no preferencial, pero que incluyen disposiciones de cooperación al desarrollo. En aquellos momentos no existía una base jurídica en los tratados para este tipo de acuerdos –que se basarán en el art. 113, 235, que se incluirá en el Tratado de Maastricht de la Unión Europea, de 1992.

Los principales Acuerdos de esta naturaleza, junto al que se celebra con Brasil en 1982, son dos acuerdos con dos procesos de integración. El primero, con el Pacto de Cartagena, de 1984, y el segundo, con el Mercado común Centroamericano y Panamá, un año más tarde. Cabe destacar que se trata de Acuerdos Marcos no preferenciales. Es decir, que su aplicación posterior depende en gran medida de la voluntad comunitaria y que, en comparación con los Acuerdos mediterráneos o con África, Caribe y Pacífico eran mucho menos favorecedores, a pesar de que la práctica comunitaria abrió algunos instrumentos preferenciales (como el sistema de preferencias generalizadas; el acceso a algunos préstamos del Banco Europeo de inversiones).

En todo caso, lo relevante es que estos acuerdos se realizan, fundamentalmente en el caso centroamericano, en el marco de una acción exterior europea en la región basada en su papel mediador en la paz centroamericana, y en un diálogo en torno a los derechos humanos y la democracia. Aquí se sitúan los inicios de la acción exterior europea en materia de democracia y derechos humanos, en el contexto de su cooperación al desarrollo. En 1999 el primer resultado tangible será el Acuerdo con la República Argentina, cuyo artículo primero contiene una cláusula fundamento, que basa las relaciones en el respeto de los derechos humanos y de la democracia.

2. Democracia y derechos humanos en el contexto actual del Espacio ALCUE

El contexto actual de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina se va a ir construyendo en el marco del nuevo escenario internacional que se va desarrollando desde la caída del muro. Desde entonces, la globalización y la ampliación europea influirán, si bien indirectamente, en la evolución de las relaciones.

La globalización es un fenómeno que ha supuesto un cambio en el contexto general de las relaciones internacionales, frente al que tanto la Unión Europea como Latinoamérica reaccionaron reforzando y modificando los procesos de integración. En la actualidad los procesos de integración se ven sometidos sin embargo a una cierta crisis tanto en Europa como en América Latina. Las perspectivas inciertas y escenarios de futuro de la Constitución Europea, se ven igualmente en el otro lado del Atlántico sometidos a incertidumbres ante la creación de nuevos procesos y la modificación de los ya existentes (véase ALBA, ALCA, Comunidad Suramericana, MERCOSUR, MCCA, CAN, SELA). Para algunos autores, tras una época dorada con el nuevo siglo, las relaciones entre la Unión Europea y América Latina entran en una época de estancamiento porque ambas regiones están en revisión (o crisis), lo que exige un diálogo renovado y la elaboración de nuevas políticas ³.

Desde principios de los años 90 la nueva generación de acuerdos (denominada tercera generación bis, o cuarta generación), bien sea con Estados o con procesos de integración regional. Cabe destacar, en primer lugar, los *Acuerdos de cooperación con procesos de integración como los celebrados con el Pacto Andino y América Central (1993, en vigor cinco años después) y con Mercosur (1995)*. Todos estos acuerdos contienen en su primera disposición una *cláusula democrática*, es decir, que basan las relaciones en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos que inspiren las políticas internas e internacionales de ambas partes (por ejemplo, art. 1, fundamento democrático de la cooperación, del Acuerdo con el Pacto andino).

Por lo demás, tanto el acuerdo con Centroamérica como con el Pacto andino reconocían (art. 2) que el fortalecimiento de la cooperación y la diversificación de ámbitos de cooperación se hace desde el reconocimiento de la «situación especial de países en desarrollo, para poner en práctica dicha coope-

³ FRERES, C., SANAHUJA, J. A., «Introducción», en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Icaria, Antrazyt, 2006, p. 19; antes, sobre la cooperación UE-AL, en una perspectiva general, en el marco de la acción exterior europea, véase asimismo: GÓMEZ GALÁN, M., SANAHUJA, J. A., *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, CIDEAL, 1999, 299 pp., sobre la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, pp. 107-179; FERNÁNDEZ LIESA, C., «América Latina y la Unión Europea: especial referencia a la práctica convencional», Cuadernos Jurídicos, núm. 3, pp. 34-44; «La cooperación al desarrollo de la Unión Europea», Iustel, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, dirigido por MANGAS, A. (dir.) 2003 (<http://www.iustel.com>); «Configuración jurídica de la acción exterior europea en el tratado constitucional», *Derecho internacional y tratado constitucional europeo*, MARINO MENÉNDEZ, F., MOREIRO GONZÁLEZ, C., Marcial Pons, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid, 2006, pp. 127-165.

ración de la manera más favorable para esos países». Es decir, que ambos acuerdos se enmarcaban en una lógica de cooperación al desarrollo. El Acuerdo con Mercosur tenía un planteamiento distinto, puesto que establece el objetivo de llegar a la creación en un futuro de una asociación interregional (art. 2) ⁴. En todo caso unos y otros acuerdos destacan por tener rasgos comunes, así como

⁴ Sobre el Acuerdo con MERCOSUR y las negociaciones para su renovación, véase el interesante trabajo de CIENFUEGOS MATEO, M., *La Asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada*, Documentos Cidob. América Latina, núm. 15, noviembre de 2006, 170 pp; vide Un análisis general de las relaciones con todas las regiones en la tesis doctoral de QUEVEDO FLORES, J. A., (dirigida por Francisco Aldecoa Luzarraga) *El espacio euro-latinoamericano 1992-2007: Una estrategia efectiva de Política exterior común hacia América Latina*, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Madrid, 2007, 685 pp. Véase, además; ALDECOA LUZARRAGA, F., «El acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina», *Revista de Instituciones europeas*, núm. 3, pp. 761-792; ALDECOA LUZARRAGA, F., NÁJERA, A., «España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina», *Síntesis*, núm. 4, 1988 ARENAL, C. del, «La política latinoamericana del gobierno socialista», *Política exterior*, núm. 105, mayo/junio, pp. 115 ss; del mismo autor: «La política española hacia América Latina en 2002», *Anuario Elcano América Latina 2002/2003*, Real Instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos, Madrid, 2003; «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): Evolución, balance y perspectivas», *Revista española de desarrollo y cooperación*, núm. 1, 1997, pp. 111-138; «El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el nuevo escenario mundial», *Primeros encuentros euro-americanos para el desarrollo. Encuentro I: Las nuevas relaciones de la UE con América Latina: Comercio, cooperación y desarrollo*, Instituto Complutense de América Latina, Madrid, 1996, pp. 29-61; pp. 309-313; «La Comunidad Europea y América Latina: ¿En los umbrales de una nueva etapa?», *Sistema*, núms. 114-115, pp. 235-253; «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 2, pp. 329-366; BODEMER, K., «El diálogo político entre la Unión Europea y América Latina: balance y nuevos desafíos», en *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Freres, C., Pacheco, K., (Eds), Catarata, Madrid, 2004, pp. 201 ss; CORNAGO, N., «La Unión Europea, América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Madrid: realidades y ficción de una relación», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, núm. 10, pp. 26 ss; ESCRIBANO UBEDA-PORTUGUÉS, J., *El espacio eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, Cideal, 2007, 233 pp. FRERES, C., (Coord), *La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina*, AIETI, Madrid, 1997; GALINSOGA JORDA, A., «España-América Latina: Relaciones bilaterales y dimensión europea», CIDOB, 1990, pp. 61-73; GRABENDORF, W., «La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar», *Nueva Sociedad*, núm. 189, enero-febrero 2004, pp. 97-109; GRANDI, J., «La Comunidad Iberoamericana y las relaciones Unión Europea-América Latina en un escenario mundial en transformación», *Iberoamérica, una Comunidad*, Madrid, 1994, pp. 52 ss; GRASA HERNÁNDEZ, R., «España en las relaciones UE-América Latina», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 54-55, 2002; MALAMUD, C., *América Latina y los derechos humanos en Cuba*, Análisis del Real Instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos, ARI, núm. 75/2004; MANERO SALVADOR, A., «La incompatibilidad de las preferencias adicionales UE-América Latina con el sistema multilateral de comercio», *Revista de Estudios europeos*, Universidad de Valladolid, núm. 39, enero-abril, pp. 69-84; MARTÍN ARRIBAS, J. J., «Una visión global de la asociación estratégica birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe», *Revista de estudios europeos*, Universidad de Valladolid, núm. 39, enero-abril, pp. 3-24; MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. M., «Retórica en la Asociación birregional Unión Europea-América Latina: Discursos diferentes frente a la globalización», *Revista de estudios europeos*, Universidad de Valladolid, núm. 39, enero-abril, pp. 3-24; NAVARRO, A., «UE-América Latina: La Cumbre de Guadalajara», núm. 99,

también los tienen los *Acuerdos de Asociación con México (1997)* y *Chile (2002)*, que incluyen disposiciones y mecanismos de diálogo político.

Los acuerdos de tercera generación con la Comunidad andina y América Central no contenían disposiciones relativas al diálogo político, por lo que se celebraron en 2003 *Acuerdos sobre diálogo político y cooperación*. Estos Acuerdos se basan en el respeto a los derechos humanos, la promoción del desarrollo sostenible y en alcanzar los objetivos del milenio así como la lucha contra la corrupción. Junto a estos principios establecen el objetivo de profundizar las relaciones mediante la cooperación y el diálogo, con objeto de llegar a alcanzar un acuerdo de libre comercio. Asimismo, contienen disposiciones precisas sobre el reforzamiento del diálogo político sobre cualquier cuestión de interés mutuo y, en particular sobre cuestiones internacionales y de política exterior y de seguridad, para lo cual se establecen posibles mecanismos de consulta. Por lo demás, y en cuanto a la cooperación, se establecen múltiples ámbitos de cooperación en el Acuerdo ⁵; cabría señalar que uno de los elementos de estos acuerdos es el exceso de ámbitos de cooperación, en el sentido de que tal vez habría que establecer menos ámbitos de cooperación pero procurar que se adoptasen medidas más eficaces para su puesta en marcha.

Cabría señalar también que con Cuba no hay acuerdo de la Unión Europea por una cuestión de democracia y de derechos humanos. En 1996 la

mayo-junio de 2004, pp. 141-152; del mismo autor: «La integración europea: El caso de España y las relaciones Comunidad Europea-América Latina», *Síntesis*, núm. 18, pp. 60 ss; PEÑA, F., TORRENT, R., *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina: Un diagnóstico inicial*, Universitat de Barcelona, Obreal, Barcelona, 2005; ROSENZWEIG, G., *España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina*, Irela, Madrid, 1987; SANAHUJA, J. A., «Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina», *Nueva Sociedad*, núm. 189, enero-febrero de 2004, pp. 80-96; del mismo autor «La II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (17 y 18 de mayo de 2002). Luces y sombras del vínculo euro-latinoamericano», *Revista española de Derecho Internacional*, 2002, vol. LIV, Madrid, pp. 181-190; SOBRINO HEREDIA, J., «Aspectos jurídicos del espacio eurolatinoamericano», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 6, 2002, pp. 831-851; SOTILLO LORENZO, J.A., «Las relaciones Unión Europea-América Latina: el cambio del olvido a la asociación», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1999, Tecnos, 2000, pp. 99-133; del mismo autor: «La cooperación al desarrollo de la Unión Europea: un examen crítico», *Revista española de desarrollo y cooperación*, núm. 3, 1998, pp. 47-63; VAN KLAVEREN, A., «América Latina y la Unión Europea. La otra relación transatlántica», *Estudios internacionales*, Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, núm. 143, 2003, pp. 53-67.

⁵ Por ejemplo, el Acuerdo con América Central incluye disposiciones sobre cooperación en el ámbito de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno (art. 8), la prevención de los conflictos (9), la modernización de la administración, la integración regional, el comercio, servicios, propiedad intelectual, competencia, cooperación industrial, pequeña y mediana empresa, sector agrícola y rural, sanitario y fitosanitario, pesca, minería, energía, transporte, sociedad de la información, turismo, estadísticas, diálogo macroeconómico, etc.

Unión Europea adopta una posición común ⁶ en la que se indica que el objetivo de la Unión Europea en sus relaciones con Cuba es el de favorecer un proceso de transición hacia la democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como una recuperación y mejora del nivel de vida del pueblo cubano; a fin de facilitar el cambio pacífico en Cuba se mostraba dispuesto a intensificar el diálogo para alentar los derechos humanos y la democracia, las reformas legislativas, la adaptación a los estándares internacionales de derechos humanos, el suministro de ayuda humanitaria y de cooperación económica. A partir de 2003 parece que iba a iniciarse un relanzamiento de las relaciones que, verdaderamente, no se ha producido ante la falta de cambios en el régimen cubano, si bien desde entonces las relaciones han pasado por diferentes vaivenes, encuentros y desencuentros.

3. **Democracia y Derechos humanos en la Asociación estratégica birregional**

Desde mediados de los 90 la Comisión Europea impulsa un planteamiento de las relaciones con América Latina desde la perspectiva del fortalecimiento de la asociación, poniendo de relieve la necesidad de impulsar el diálogo político, apoyar la democratización del continente latinoamericano, favorecer la liberalización de los intercambios y apoyar los procesos de integración en América Latina. Para alcanzar estos objetivos, indicaba la Comisión en una Comunicación de 1995, es necesario impulsar las relaciones subregionales pero también impulsar la creación de una zona de libre cambio birregional. En esta línea la Presidencia española de la Unión Europea, en 1995, supuso un punto de inflexión en el impulso a un enfoque más global de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

Esto va a llevar al impulso a la creación de la denominada *Asociación estratégica birregional Unión Europea-América Latina y el Caribe* ⁷ en cuyo marco ya se han celebrado cuatro Cumbres al máximo nivel de Representación institucional entre ambos bloques regionales.

⁶ Posición común sobre Cuba, del Consejo, de 2 de diciembre de 1996(96/697/PESC).

⁷ *Vide*, en la doctrina: FRERES, C., SANAHUJA, J. A. (coords), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, VVAA, Icaria, Antrazyt, Análisis contemporáneo, 2006; SANAHUJA, J. A., «Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina», *Nueva Sociedad*, núm. 189, enero-febrero, pp. 80-96; PEÑA, F., TORRENT, R., *Hacia una nueva etapa en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad de Barcelona, 2005; MARTÍN ARRIBAS, J. J., (coord.), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, La Catarata, Madrid, 381 pp.

El enfoque birregional ALCUE supone una novedad en las relaciones, que es compatible con la continuación de una estrategia a nivel subregional y/o bilateral –Chile, México–, como hemos visto anteriormente, pero que se complementa con la misma.

Esta Asociación encuentra sus orígenes en las previas relaciones Unión Europea-América Latina, pero fundamentalmente en el marco del papel de la Comunidad-Unión Europea en el diálogo político mutuo desde los años 80, en el denominado proceso de San José, así como posteriormente en el diálogo de la Unión Europea con el Grupo de Río, y en la reunión que entre ambos grupos celebraron en Sao Paulo en 1994. Como resultado de estos antecedentes la Comisión propondría, desde 1995 un fortalecimiento de la Asociación con vistas al año 2000 y, en 1999 (COM (1999)105) haría un planteamiento a medio plazo («Una nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI»). De todo ello los resultados y perspectivas hasta el momento tienen un balance ambivalente, con aspectos positivos y negativos, con luces y sombras.

La doctrina es, por lo general, consciente de la *necesidad actual del tránsito de unas relaciones retóricas a otras más eficaces y creíbles, que se vean realizadas en hechos más tangibles*⁸. En esta línea, lo cierto es que las relaciones se han visto reflejadas, fundamentalmente, en la celebración de cuatro Cumbres al más alto nivel de representación institucional, pero cuyo balance práctico no es muy relevante. Las Cumbres han supuesto el establecimiento de un nuevo marco de relación, lo que ha supuesto una mayor institucionalidad y sistematización de las relaciones, pero se ha planteado su reforma para mejorar, como indica Díaz Barrado, su eficacia y utilidad⁹. Ello no obstante, como también indica este autor, este marco ha abierto nuevas perspectivas en la consolidación de un espacio común de cooperación con resultados efectivos.

En un rediseño de las relaciones hay que tener en cuenta que, más allá de relanzar las relaciones desde la visión de una mayor eficacia operativa, habría que tener en consideración los cambios en el contexto internacional y en los intereses de ambas partes; además, habría que evitar que el término Asociación estratégica supusiese, como así parece, ser fuente de expectati-

⁸ En esta línea MARTÍN ARRIBAS, J. J., *op. cit.*, en consideración final, núm. 1.

⁹ DÍAZ BARRADO, C. M., Marco político-normativo de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe a la luz de las Cumbres, mimeo (ponencia presentada a unas Jornadas sobre las relaciones Unión Europea-América Latina celebradas en la Escuela Diplomática el 1 de diciembre de 2006).

vas excesivas¹⁰, o a no saber qué esperar estrictamente de dichas relaciones. Habría que desarrollar, como indican Freres y Sanahuja, una asociación estratégica que parta de una Agenda de intereses comunes que responda a los intereses de América Latina y la Unión Europea, lo que estos autores con acierto identifican en cuatro pilares interrelacionados vinculados al desarrollo: la autonomía internacional de América Latina, una mayor visibilidad europea, una mayor alianza estratégica de ambos socios en el sistema multilateral y en la gobernanza global¹¹.

No cabe duda de que la Asociación estratégica birregional, hasta el momento, no ha forjado una Alianza relevante entre dos actores de las relaciones internacionales en el ámbito internacional, ni tampoco ha servido para que América Latina se convierta en un socio prioritario para la Unión Europea. Sin desmerecer el avance que esta asociación puede haber supuesto, ha servido más en términos políticos que en otros ámbitos.

No cabe duda de que se ha elevado el estándar de respeto a la democracia, los derechos humanos, el estado de Derecho y el Derecho internacional, tanto en el espacio iberoamericano como en el eurolatinoamericano. Pero esta dimensión fortalecedora de la democracia y los derechos humanos ya estaba presente en la acción exterior europea de manera clara desde antes de la creación de la asociación birregional, por lo que no supone un añadido relevante. Por lo demás, la cláusula democrática tampoco es un elemento relevante en las relaciones, si bien tiene potencial una política basada en la democracia y los derechos humanos en la medida en que suponga el desarrollo de actividades concretas de cooperación.

Desde la Cumbre de Río de Janeiro de 1999 la *Asociación estratégica birregional se sustenta en valores y principios*, tanto generales del Derecho internacional como, muy especialmente, la protección de los derechos humanos¹² y de la democracia¹³. En las cuatro Cumbres celebradas

¹⁰ En esta línea, por ejemplo, FRERES, C., SANAHUJA, J. A., «Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina», *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una Asociación necesaria*, Icaria, op. cit., p. 26.

¹¹ Op. cit., pp. 28-29.

¹² En esta línea por ejemplo, los párr. 3 y ss. se refieren no sólo al principio de no intervención, respeto de la soberanía, igualdad entre los Estados y autodeterminación, sino también al fortalecimiento de la democracia representativa y participativa y las libertades individuales, el Estado de Derecho, la gobernabilidad, el pluralismo, la paz y la seguridad internacionales, la estabilidad política y el fomento de la confianza entre las naciones; en el pár. 5 se refieren a la «universalidad» de todos los derechos humanos, la promoción del desarrollo sostenible, la recuperación y preservación del patrimonio cultural, etc.

¹³ En esta línea el compromiso era reforzar en el ámbito político el diálogo institucional, y contribuir a preservar la democracia, el respeto de los derechos humanos, la educación para la paz, el Derecho internacional y el Derecho internacional humanitario, la plena igualdad de géneros, los dere-

hasta el momento se han planteado múltiples y variadas cuestiones que van desde la cooperación en relación con las minas antipersonales hasta el crimen transnacional, pasando por otras tan amplias y diversas como la lucha antiterrorista, contra la corrupción, los desastres naturales, la educación, el patrimonio cultural, el desarme, la Corte Penal internacional, la cohesión social, las condiciones de trabajo, los derechos humanos, el desarrollo, etcétera.

Habría que intentar que el modelo de cooperación fuese no sólo más eficaz sino que se intentase que los compromisos fuesen más jurídicamente exigibles o, como mínimo, que tuviesen políticamente una identidad propia. En las Cumbres se reiteran los compromisos. Así, en el párrafo 3 de la Declaración de Viena de la Cuarta Cumbre ALCUE, celebrada en Austria en mayo de 2006, se mantienen los compromisos contraídos en dichas ocasiones: tanto en relación con la democracia y los derechos humanos como con la paz, la estabilidad, el respeto del Derecho internacional, la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, la protección del medio ambiente y la mitigación y prevención de desastres, la energía, la cooperación para el desarrollo y el crecimiento, el desarrollo de la cooperación en educación e investigación. Pero esto no ha permitido todavía que se haya producido una actividad conjunta en la escena internacional, de ambos bloques, que les identifique de manera visible en las relaciones internacionales, lo cual incluso también sería predicable de la democracia y los derechos humanos. Tal vez sea porque, indican Freres y Sanahuja, si en 1995 hubo un «cierto consenso, esta etapa está marcada por el disenso en cuanto a visiones del nuevo orden internacional» (*op. cit.*, p. 44).

La Comisión realizó una Comunicación en 2005 ¹⁴, en la que parte de que la Unión Europea y América Latina comparten un «compromiso común

chos de las poblaciones indígenas, el desarrollo sostenible, la superación de la pobreza, la marginalidad y la exclusión; así como trabajar por la paz y la seguridad internacionales, cooperar en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, la corrupción, etc. En el ámbito económico se trataba de estimular la cooperación y la integración regional, la responsabilidad compartida, y afrontar cuestiones tales como la aplicación de los compromisos de la Ronda Uruguay, las cuestiones vinculadas a la OMC, las inversiones, la situación de los países con economías más pequeñas, la cooperación en ciencia y tecnología, la observancia de los derechos de propiedad intelectual, el comercio de servicios, la transferencia de tecnología, las *joint ventures* de pequeñas y medianas empresas, el diseño de una nueva arquitectura internacional. Además, desde la primera Cumbre se plantearon compromisos en el ámbito cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano, así como prioridades para la acción.

¹⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina», COM (2005)636 final, Bruselas, 8 de diciembre de 2005, SEC (2005)1590.

con los derechos humanos, la democracia y el multilateralismo»; aunque esta frase pueda parecer palabrería hueca es mejor dotar de contenido una Alianza desde los valores y los principios que no sólo desde supuestos intereses. El planteamiento de principio es el interés de ambas regiones de aliarse en la escena mundial desde una plataforma convergente de valores; el planteamiento de llegada debiera de ser el de plasmar dicha asociación en actuaciones operativas.

En la comunicación, la Comisión propone impulsar los retos a que se enfrenta la Asociación birregional. Entre otros, reforzar las sinergias de esta estrategia con los acuerdos de asociación, que el diálogo político permita impulsar el peso internacional de ambas regiones, que se impulse el desarrollo mutuo de las relaciones económicas y comerciales ¹⁵ que se produzca la adaptación al cambio en los procesos de integración y en la relación birregional. Por lo demás, y con muy buen criterio, se establecía la idea de dar prioridad a la cohesión social mediante las políticas de la Unión y la asociación de organizaciones internacionales y de la sociedad civil en torno a este objetivo; otro elemento destacable es el de mejorar la gobernanza democrática, para luchar más eficazmente contra la pobreza. Para alcanzar estos objetivos se establece una estrategia coordinada y plural ¹⁶ que es muy relevante pero que, en el ámbito específico de la democracia y los derechos humanos, carece de una visión que permita luchar contra los problemas diagnosticados y, en particular, contribuir decisivamente a impulsar un modelo equitativo y solidario de gobernabilidad así como la realización de los derechos económicos y sociales.

En definitiva, las relaciones Unión Europea América Latina deberían en estos momentos intentar redefinir en términos prácticos unos espacios de acción operativa, basados en esos principios y valores.

¹⁵ En esta línea es posible aprovechar mejor el potencial de crecimiento de los intercambios. Las relaciones se caracterizan por la asimetría: la UE es el principal socio comercial de numerosos países de América Latina, mientras que el lugar que ésta ocupa en el comercio total de la Unión Europea sigue siendo todavía demasiado exiguo.

¹⁶ Entre otros elementos, se proponen intensificar y definir adecuadamente los objetivos del diálogo político, crear un entorno propicio a los intercambios y las inversiones, contribuir a mejorar la estabilidad y la prosperidad, promover una integración regional más fuerte, prevenir los conflictos y gestionar conjuntamente las crisis, canalizar mejor la cooperación y la ayuda al desarrollo, etc.

B. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO

1. Valores y principios como elementos de convergencia de la Comunidad Iberoamericana

Los valores asumidos en la sociedad internacional son todavía modestos. El principio democrático es todavía un objetivo a alcanzar, por la interpretación del principio de la libre elección del sistema económico, social, político y cultural; el consenso en torno al principio de protección internacional de los derechos humanos es superior, por el desarrollo del Derecho internacional de los Derechos humanos, si bien sigue habiendo importantes particularismos y disensos y, fundamentalmente, falta de eficacia de los derechos ya reconocidos. En espacios como la Comunidad Iberoamericana de Naciones hay un mayor consenso en torno a principios y valores, por la mayor convergencia de base existente, si bien encubre grandes interrogantes en torno a la concepción de la democracia y sobre el goce y disfrute efectivos de los derechos humanos.

i) El consenso en torno a ciertos valores permite hablar de un consenso de legitimidad. En la *Declaración del milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas* ¹⁷ se hace una amplia referencia a los valores fundamentales esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI ¹⁸, si bien no desde una perspectiva técnica. *Los valores son algo diferente a los principios y reglas de Derecho internacional, aunque se desarrollan a través de ellos.*

El enriquecimiento progresivo de los valores asumidos por la Comunidad internacional es necesario en una *sociedad heterogénea* en lo cultural, lo político y lo económico. Su reforzamiento depende de la voluntad política. Y de que en los foros internacionales se transite de las agendas e ideas al consenso y al Derecho. En esta línea la Comunidad Iberoamericana de Naciones tiene una función relevante para el fortalecimiento de valores, como se ha ido realizando al construir progresivamente un acervo propio como reflejan las distintas Cumbres Iberoamericanas celebradas hasta el momento.

¹⁷ *Declaración del milenio*. Res. 55/2 de la AGONU, de 8 de septiembre de 2000.

¹⁸ En este sentido señalaban la libertad la *igualdad*, la *solidaridad*, la *tolerancia*, el *respeto de la naturaleza*, la denominada responsabilidad *común* (en la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que respecta a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales).

ii) La *Declaración de Salamanca, de 15 de octubre de 2005*, renueva el compromiso de la Comunidad iberoamericana con la idea de valores y principios, al reiterar que la misma se sustenta en la plena vigencia y en el compromiso con los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en la adhesión al Derecho internacional, en la profundización de la democracia, el desarrollo, la promoción y protección universal de los derechos humanos, el fortalecimiento del multilateralismo y de las relaciones de cooperación entre todos los pueblos y naciones.

Esta u otras afirmaciones similares se han realizado en muchas declaraciones finales aprobadas por las Cumbres Iberoamericanas. A modo de botón de muestra, la *Declaración de Lima Unidos para construir el mañana, de 24 de noviembre de 2001*, indica (par. 2) que:

«Los valores y principios compartidos que nos identifican conforman el acervo constitutivo de nuestra comunidad, y son coincidentes con los principios universales de la Carta de las Naciones Unidas, en especial, la soberanía, la integridad territorial, el no uso o amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, así como el derecho de cada pueblo a construir libremente, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones, y el respeto y la promoción de los derechos humanos. Igualmente compartimos el firme compromiso de la democracia».

Un elemento de aceptación por la Comunidad Iberoamericana de Naciones de las reglas de la Comunidad internacional viene dado por su posición en torno al *principio de territorialidad*, que coadyuva a establecer una de las funciones mínimas y básicas del Derecho internacional, cual es establecer los ámbitos de validez de los ordenamientos estatales. Este principio ha sido reafirmado por la Comunidad iberoamericana, al rechazar la posibilidad de aplicar extraterritorialmente las leyes de un país a otro (pár. 9, Segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Madrid, 23-24 de julio de 1992). En la IX Cumbre Iberoamericana celebrada los días 15 y 16 de noviembre de 1999 en La Habana, se reafirmaba en la *Declaración sobre Iberoamérica y la situación financiera internacional* (pár. 3):

«Nuestro enérgico rechazo a la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes o medidas nacionales que infrinjan el Derecho internacional e intenten imponerse en terceros países a sus propias leyes y ordenamientos, ya que constituyen una violación de los principios que rigen la convivencia internacional, debilitan el multilateralismo y son contrarios al espíritu de cooperación y amistad que debe regir entre nuestros pueblos (...) exhorta-

mos al gobierno de los Estados Unidos de América para que ponga fin a la aplicación de la Ley Helms Burton, de conformidad con las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas al respecto».

iii) Los principios fundamentales del Derecho internacional también han sido objeto de múltiples referencias en las declaraciones de las Cumbres. El *principio de arreglo pacífico de las controversias se ve fortalecido por el espacio iberoamericano*, por el diálogo y la concertación. La consecución de la paz en la región se ha realizado asimismo desde la consideración del *principio que prohíbe usar la fuerza en las relaciones internacionales* y desde el *principio de protección de los derechos humanos*. Las Cumbres iberoamericanas son, fundamentalmente, un espacio de cooperación singular, entre países que tienen elementos de identidad cultural común, y un sentimiento de pertenencia a dicha comunidad, dentro del respeto a los principios del Derecho internacional, y con una vocación de apertura a principios solidarios en las relaciones internacionales. En la *octava Cumbre Iberoamericana, celebrada en Oporto (Portugal)*, los días 17 y 18 de octubre de 1998 se reiteró, en la declaración final:

«El respeto de los principios de soberanía y de no intervención y el derecho de cada pueblo de construir libremente, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político» (...) «la voluntad de contribuir a alcanzar un sistema justo de relaciones internacionales, de acuerdo con los principios de convivencia internacional consagrados en la carta de las Naciones Unidas y en la declaración universal de los derechos humanos».

La noción de soberanía ha cambiado a lo largo de la historia, no siendo sencillo determinar su significado y contenido. Una reflexión sobre la transformación de este principio parte del *principio de igualdad de las soberanías*, y *no de una libertad ilimitada de cada soberano*¹⁹, lo que implica la *sumisión al Derecho internacional como elemento esencial de la protección de la soberanía de todos los Estados*. La soberanía no es incompatible con el Derecho internacional, sino que su principal atributo es la facultad de asumir compromisos internacionales, como indicó el TPJI en el *asunto del vapor Wimbledon*²⁰. *Esta sumisión al Derecho internacional ha sido un permanente objeto de adhesión en todas las Cumbres iberoamericanas, por lo que está bien asentado*.

¹⁹ KRANZ, J., «Réflexions sur la souveraineté», *Theory of international law at the threshold of the 21 century. Essays Skubiszewski*, VVAA, Kluwer, 1996, pp. 183-213, p. 185.

²⁰ TPJI, serie A, núm. 1, p. 25.

Desde otra perspectiva, la soberanía se concibe en una doble dimensión interna y externa, ambas vigentes en el espacio iberoamericano. La *dimensión interna de la soberanía* se concibe como la *autoridad suprema del Estado para su población y territorio*. A lo largo de la historia los debates han evolucionado en la identificación del titular de la soberanía. Para unos radicaba en el monarca (en una concepción absolutista), mientras que la ilustración identificó como titular al cuerpo político (teoría de la soberanía popular), el positivismo a la voluntad estatal (teoría de la autolimitación), el normativismo a la soberanía del Derecho (soberanía del derecho) o el objetivismo al individuo (Krabbe, Scelle).

Los debates actuales plantean la cuestión del contenido del *principio de libre determinación interna*, es decir, si más allá de la descolonización tienen derecho a autodeterminarse otros grupos humanos, en particular, los *pueblos indígenas*. Este debate tiene especial relevancia en el contexto iberoamericano en el marco de los análisis sobre los *derechos de los pueblos indígenas*, como veremos luego. El consenso no promueve un cambio de la interpretación clásica del derecho de libre determinación.

En su *dimensión internacional*, frente a la construcción mítica de la soberanía y frente a las abstracciones doctrinales, se construyó una teoría de la soberanía basada en la *independencia*²¹. *Esta concepción de la soberanía como independencia sigue vigente en el espacio iberoamericano, si bien se combina, como ocurre en Europa con la distinción entre la posesión de las competencias y su ejercicio, fundamentalmente en el contexto de las Organizaciones Internacionales*. El Estado soberano posee las competencias, aunque su ejercicio pueda realizarse en el marco de una organización internacional, como ocurre en la Comunidad Europea, pueda distribuirse internamente de la manera que sea, o pueda limitarse externamente a través de tratados.

Sobre este aspecto en el espacio iberoamericano, a ambas orillas del Atlántico, se ha producido un cambio en la noción de soberanía del Estado, menor que en Europa, por los diversos procesos de integración y de cooperación. Las Cumbres Iberoamericanas han apoyado la integración regional y la convergencia de los esquemas de integración. En tal sentido, la IV Cumbre celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en 1994 apostó por un *regionalismo abierto*, que intenta combinar el proceso de apertura externa con los compromisos derivados de la integración regional.

²¹ ROUSSEAU, C., «L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international», *RCADI*, 1948-II, t. 73, pp 171.

La *integración regional* supone una cierta respuesta a los desafíos de la globalización. En la octava Cumbre Iberoamericana, celebrada los días 17 y 18 de octubre de 1998 en Oporto, Portugal, se reafirmaba que la integración regional es un instrumento fundamental para que un número cada vez mayor de países pudiese mejorar su inserción en un mundo globalizado, elevando los niveles de competitividad, aumentando los intercambios comerciales, la productividad y el crecimiento económico. De ahí que, a juicio de los países miembros de la Comunidad, integración regional y globalización constituyen procesos complementarios y ventajosos.

En este contexto también cabe señalar que los distintos procesos regionales de integración/cooperación en América Latina y el Caribe contienen declaraciones que, con distintos valor y relevancia jurídica se refieren a los derechos humanos y la democracia, y forman parte del rico acervo existente en la materia ²².

También se ha transformado la noción tradicional de *soberanía como poder absoluto, por una concepción de la soberanía funcional y limitada por el Derecho*. Se acepta una concepción moderna de la soberanía que, como el Dios Jano, tiene dos caras, una de las cuales limita la libertad de acción de los Estados, a la luz de los intereses y de los derechos de los otros Estados. Esto es predicable en sectores como el *Derecho internacional de los derechos humanos*. Se trata de una visión moderna de la soberanía, como conjunto de competencias que se ejercen para la realización de los intereses de la comunidad internacional en su conjunto. En el *espacio iberoamericano es destacable el consenso en torno a los derechos humanos y a la represión judicial internacional de los crímenes de más grave trascendencia para la Comunidad internacional*, por la práctica del principio de competencia universal y por la aprobación del estatuto de Tribunal penal internacional.

iv) Cabe indicar algunas *especificidades en el espacio iberoamericano, que permiten fomentar el consenso en torno a los valores y a los principios*. La Declaración de Guadalajara, de 19 de julio de 1991, indica que:

«Reconocemos que nuestra convergencia se sustenta no sólo en un acervo cultural común sino, asimismo, en la riqueza de nuestros orígenes y de su expresión plural. Nuestra Comunidad se asienta en la *democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales* (...).

²² Cuyo análisis excede del objeto de este trabajo: véase OLMOS GIUPPONI, B., *Derechos humanos e integración en América Latina y el Caribe*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, 403 pp.

En estas referencias casi todo parece común a otras declaraciones universales y/o regionales. Ello no obstante, hay una tradición cultural común y compartida que es conveniente para reforzar el consenso en torno a los valores.

Un elemento relevante es el valor del *pluralismo*. En la *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de expresiones culturales*, de 20 de octubre de 2005, se considera que la diversidad cultural constituye un patrimonio común de la humanidad que debe ser preservado en beneficio de todos. La *Declaración de Salamanca* (2004) establecía, entre otros, el compromiso de «promover el valor de la diversidad y el respeto a la dignidad humana, en el marco del Estado de Derecho».

Este compromiso se adoptaba en el contexto del *fenómeno migratorio*, considerado como un hecho que plantea nuevos desafíos a la sociedad que deben ser afrontados desde estos valores. Pero iguales o, aun mayores compromisos dentro de la protección de la diversidad, de la democracia y de los derechos humanos se han adoptado en el contexto de los avances en la protección de los *pueblos indígenas*, fundamentalmente en el contexto de los programas del Fondo para su protección. Otro elemento de respeto a la diversidad tiene que ver con los distintos desarrollos en cuanto a la protección de las culturas, que han llevado a la aprobación reciente de una *Carta cultural iberoamericana*.

Y, más en general, la Comunidad iberoamericana ha sido consciente, desde un principio (*vide* por ejemplo, *Declaración de Salvador de Bahía*, de 16 de julio de 1993, de la tercera Cumbre), al destacar el papel fundamental de la *cultura* para la solución de los problemas que enfrentan las sociedades. Los Jefes de Estado reafirmaban que las naciones iberoamericanas constituyen un espacio cultural propio, enriquecido por su diversidad nacional y regional, que comparte valores lingüísticos, históricos y una concepción común del ser humano y de su futuro, por lo que se comprometían a la *preservación y a la proyección de ese espacio cultural*.

2. La democracia en el espacio Iberoamericano

Una vez democratizada la mayor parte del continente iberoamericano el valor democrático debiera de servir para controlar la calidad democrática. Los consensos en torno al principio democrático alcanzados hasta el momento no permiten todavía, sin embargo, avanzar suficientemente en la definición de unas líneas rojas de la democracia en dicho espacio, aunque apunta en direcciones adecuadas y avanzadas, como pasamos a ver. Es evi-

dente que un gobierno elegido en elecciones libres tiene una legitimidad innegable, pero esto no es suficiente para el respeto de los derechos humanos y de la democracia. Veamos cuales son los elementos conceptuales que se han ido desarrollando en el espacio iberoamericano sobre la noción de la democracia.

a) *Una concepción social de la Democracia*

La Comunidad iberoamericana en sus declaraciones ha apostado por una concepción social de la democracia, que debiera asentarse en unos valores éticos. En la *Declaración de Margarita (primera parte) sobre los valores éticos de la democracia, de 9 de noviembre de 1997*, se pone de relieve que la democracia (pár. 3) no es sólo un sistema de gobierno, sino también una forma de vida a la que los valores éticos dan consistencia y perdurabilidad²³. Esta Cumbre reiteró el *compromiso con la ética y los valores de la democracia, y que hacen posible la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos*.

Por otro lado, en la Comunidad Iberoamericana se ha enfatizado la necesidad de profundizar en una *democracia eficiente y participativa*. En esta línea en la sexta Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Chile, los días 7 al 11 de noviembre de 1996, se aprobó una *Declaración de Viña del Mar relativa a la gobernabilidad democrática*. Se trata en la misma de la necesidad de generar sociedades más participativas, democráticas y transparentes, fortaleciendo las instituciones y la cultura democrática, mejorando la calidad de la política.

El nuevo papel del Estado en la globalización permite entender y apoyar la preocupación de la Comunidad iberoamericana no sólo por las dimensiones políticas de la democracia, sino por lo que la Declaración de Viña del Mar denomina *dimensiones socioeconómicas de la gobernabilidad en democracia*. En esta línea se pone de relieve el papel de un Estado «equitativo», la acción conjunta de los Estados y las empresas, la compatibilidad entre crecimiento y equidad.

En la *Cumbre celebrada en Isla Margarita (Venezuela)*²⁴, en 1997, junto a otros elementos de fortalecimiento de los sistemas democráticos aparece

²³ Así, la tolerancia, el pluralismo, el debate público, la promoción y protección de los derechos humanos, la aplicación de las leyes, la validez del diálogo en la solución de los conflictos, la responsabilidad en la gestión pública son principios jurídicos y valores éticos de la democracia, que se deben fortalecer.

²⁴ Que puso el énfasis en la administración de justicia, la ética y la administración pública, los partidos políticos y la transparencia de los procesos electorales y el derecho a la información.

en un lugar destacado el de la justicia social. Así, se indica que la realización material de la justicia en el conjunto de las relaciones sociales exige medidas de compensación a favor de aquellos que requieran un tratamiento especial; por lo demás, la solidaridad humana, estimaron, abraza a todos los pueblos de la humanidad y conduce al bien común universal; del mismo modo, en esta Cumbre se centraron en otros aspectos esenciales para la democracia, como la cuestión de los valores.

En la misma línea, en la *Declaración de La Habana* de 15 y 16 de noviembre de 1999 (par. 4) se señala que los gobiernos tienen como objetivo básico la búsqueda de la justicia social, la elevación de los niveles de bienestar de las sociedades, el fortalecimiento de políticas de apoyo y de redes de seguridad social con el fin de proteger a los sectores más pobres y vulnerables y la ampliación de la cooperación internacional en condiciones de equidad como vía para apoyar a los países y regiones menos desarrollados de Iberoamérica. En esta cumbre se analizaba el impacto negativo que para los grupos sociales más vulnerables tiene las «crisis» de los mercados financieros internacionales. De ahí que se comprometieran a trabajar con una perspectiva a largo plazo por una estrategia global, regional y nacional que resulte coherente y efectiva ante los desequilibrios actuales y previsibles de la economía mundial (pár. 11, II) y de contribuir a una nueva arquitectura financiera internacional.

b) *Democracia y pueblos indígenas*

El *derecho a la autodeterminación de los pueblos se ha aplicado en sus aspectos externos* aunque en un sentido general y fundamental apuntase a la realización de la Democracia. El Tribunal Internacional de Justicia reafirmará, en *el asunto del Sáhara Occidental*, el principio de autonomía constitucional ²⁵.

Existen incertidumbres derivadas de la aspiración de nuevos grupos humanos a ser incluidos dentro de la noción de *todos los pueblos* a que hace referencia, en el contexto del reconocimiento del Derecho de libre determinación, el artículo 1 de los Pactos de derechos humanos de 1966. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en sus observaciones de abril de 1999 sobre el cuarto informe periódico de Canadá, trata del derecho de autodeterminación en el contexto indígena, pidiendo a Canadá que informe sobre la implementación del artículo 1 por lo que se refiere a los pueblos

²⁵ TIJ, Rec. 1975, p. 43.

indígenas²⁶; la misma orientación realizó en relación «con el pueblo Sami», al supervisar el cuarto informe de Noruega, y en relación con otros países.

Más recientemente el *proyecto de declaración de abril de 2007 sobre los Derechos de los pueblos indígenas americanos* indica (art. III) que «al interior de los Estados se reconoce el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud del cual pueden definir sus formas de organización y promover su desarrollo económico, social y cultural». Seguidamente, el artículo IV dispone que «nada de esta declaración se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna para quebrantar o menoscabar total o parcialmente la integridad territorial, la soberanía...». Cabe recordar que ya el artículo 3 del proyecto de Declaración sobre los derechos de los (pueblos) indígenas —que se refiere a los pueblos, entre paréntesis, por la falta de consenso—²⁷, que fue aprobada en 1994 por la Subcomisión de prevención de discriminaciones y protección de las minorías²⁸ indicaba que «los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural»²⁹.

El problema se plantea en términos de interpretar si entre los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el Derecho internacional general cabría codificar el derecho de libre determinación, con un contenido que posibilitase la separación del Estado como resultado de la libre expresión de la voluntad de los pueblos indígenas.

A esto se oponen la mayoría de los gobiernos, que estiman que el artículo 3 debería ser redactado de nuevo para restringir estrictamente la autodeterminación indígena al autogobierno o la autonomía, derecho que a su vez reconocía el artículo 31 de la Declaración de Naciones Unidas³⁰, gozando

²⁶ Doc. ONU: CCPR/C/79/add. 105, pár. 7 (Concluding observations related to the Canadian periodic report); Doc. ONU CCPR/C/79/Add.109, octubre de 1999 (Concluding observations related to the Norwegian periodic report).

²⁷ Como indica REMIRO BROTONS, A., «Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada», *CEBDI*, vol. V, 2001, 2002, p. 124, nota 187.

²⁸ Resolución 1994/45, de 26 de agosto de 1994. Por lo demás, el clásico análisis de MARTÍNEZ COBO, J., *Study of the problem of discrimination against Indigenous populations*, CN.4/Sub.2/1986/7/Add. 4.

²⁹ Vide MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., OLIVA MARTÍNEZ, D., *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, VVAA, Dykinson, 2004; TORRECUADRADA, S., *Los pueblos indígenas en el orden internacional*, Madrid, 2001; ANAYA, S. J., *Indigenous peoples in international law*, Oxford, 1996; COHEN, P., *Human rights of indigenous peoples*, Londres, 1997.

³⁰ Que dice «Los pueblos indígenas, como forma específica de ejercer su derecho de autodeterminación, tienen el derecho a la autonomía o autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, incluyendo la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de difusión, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, el mane-

de una más amplia aceptación, así como el artículo XIX de la Declaración americana en relación con los derechos organizativos y políticos (asociación y autonomía, fundamentalmente). Salvo que se consideren sinónimos los términos autonomía y autodeterminación, algo que sería confuso, el estatuto jurídico internacional de los pueblos indígenas, más allá del reconocimiento de un conjunto de derechos individuales y colectivos (como el derecho a la tierra, reconocido de manera amplia en el Caso de la *Comunidad indígena Mayagna de Awas Tigni*, frente al gobierno nicaraguense, por sentencia de 17 de 2001 de la Corte interamericana de Derechos humanos) no permite afirmar todavía que los pueblos indígenas tengan reconocido el Derecho de libre determinación en el sentido de que puedan decidir libremente su separación del Estado del que forman parte, es decir, en su manifestación externa. En esta línea los desarrollos más recientes en el ámbito americano, aunque algo confusos, encajan en esta concepción.

c) *Democracia y sistema interamericano*

La Democracia en el sistema interamericano tiene una doble función. Relevante no sólo en el contexto de las relaciones entre Estados sino también en el marco de la configuración de los derechos humanos. La *Carta democrática interamericana*, aprobada el 11 de septiembre de 2001, por la Asamblea General de la OEA, establece que «los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla» (art. 1). La democracia se pone en relación, en ese instrumento, con los derechos humanos (arts. 7-10), el desarrollo y la erradicación de la pobreza (art. 11-16) o las situaciones que afecten a la democracia o al orden constitucional (arts. 17-22), entre otros elementos.

Junto a este instrumento tan relevante, aún mayor importancia cabe señalar que tiene la *Corte interamericana de derechos humanos*, donde existe también una *estrecha relación entre el concepto de democracia y el de derechos humanos*³¹.

Las restricciones a los derechos deben interpretarse, en un sentido similar al de la Corte europea de derechos humanos, teniendo en cuenta las necesidades legítimas de una sociedad democrática; el artículo 29 de la

jo de tierras y recursos, el medio ambiente y la intrusión de personas que no son miembros, así como formas y medios para financiar estas funciones autónomas».

³¹ Para una aproximación general, véase: VVAA, *La Corte Interamericana de Derechos humanos. Un cuarto de siglo: 1979-2004*, 2005, 1230 pp.; NIETO NAVIA, R., (ed), *La Corte y el sistema interamericano de Derechos humanos. Edición conmemorativa de los quince años de la instalación de la Corte interamericana de derechos humanos, de los veinticinco de la firma del Pacto de San José de Costa Rica y de los treinta y cinco de la creación de la Comisión Interamericana de derechos humanos*, OEA, UE, 1994, 594 pp.

Convención americana prohíbe, además —algo que no contiene la europea— que la interpretación conduzca a «excluir o limitar el efecto que puedan producir la declaración americana de derechos y deberes del hombre», reconocida como parte del sistema normativo por los Estados miembros de la Organización de Estados americanos en el artículo 1.2 del estatuto de la comisión. Las justas exigencias de la democracia, dice la Corte, deben orientar la interpretación de la convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas ³².

Para restringir los derechos será necesario, por tanto, que el objetivo sea oportuno y útil pero, además, para que sea compatible con la convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, tengan prioridad sobre la necesidad social del pleno goce del derecho garantizado.

El *concepto de democracia* es utilizado por la Corte para determinar la invocación de conceptos como los de orden público y bien común, que pueden servir de fundamento a determinadas restricciones necesarias en una sociedad democrática. Ahora bien, en sentido inverso el concepto de sociedad democrática es utilizado como estándar para garantizar las mayores posibilidades de contenido de los derechos nucleares del sistema democrático; de ahí la referencia a la noción de orden público democrático. Por ejemplo, la libertad de expresión y sus límites son analizados desde estas perspectivas. El artículo 30 de la Convención establece que las restricciones permitidas, de acuerdo con la misma, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos, no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Los países miembros del sistema tienen, en algún caso, tradiciones jurídicas diferentes (algunos del *common law* y otros de tradición romanista) pero, en todo caso, se van a considerar ciertos elementos comunes. En primer lugar el principio de legalidad, que sería consustancial con la idea y el desarrollo del derecho en el mundo democrático ³³; además, cabe destacar también la reserva de ley para los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, como ele-

³² Asunto la Colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 299 de la Convención americana sobre derechos humanos), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, solicitada por el Gobierno de Costa Rica.

³³ Opinión consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, sobre la expresión «Leyes» en el artículo 30 de la Convención americana sobre derecho humanos, solicitada a la Corte interamericana de derechos humanos por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay.

mento esencial de los derechos humanos; finalmente para una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice efectivamente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos ³⁴.

3. Derechos humanos y espacio iberoamericano

a) *La relevancia del sistema interamericano*

La *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*, de 1948, desarrolla derechos (capítulo primero) civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, e incluye una referencia, en el capítulo segundo, extensa a los deberes.

El 22 de noviembre de 1969 se aprobó la *Convención americana sobre derechos humanos*. En la primera parte se enumeran los deberes estatales y los derechos protegidos. Los dos primeros artículos establecen que los Estados partes en la Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ellos, y a adoptar las disposiciones de derecho interno necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades. Posteriormente, se enumeran los derechos civiles y políticos (capítulo II) y los derechos económicos, sociales y culturales (capítulo III). El capítulo IV se refiere a la suspensión de garantías, así como a cuestiones relativas a la interpretación y aplicación. Toda la segunda parte de la convención se dedica a los denominados medios de protección, es decir a la Comisión interamericana de derechos humanos y a la Corte. La convención entró en vigor en 1978. Los individuos llevan casos de presuntas violaciones a sus derechos por los Estados partes a la Comisión, que puede explorar «soluciones amistosas», recomendar al Estado medidas para remediar la violación o, incluso llevar el caso a la Corte interamericana.

En el sistema interamericano de protección de derechos humanos, así como en el sistema europeo se cuenta, desde 1979, con una *Corte interamericana de derechos humanos*, que interpreta la Convención americana sobre derechos humanos, y que está instalada en San José de Costa Rica. La Corte

³⁴ Par. 24 opinión consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986, sobre la expresión «Leyes en el art. 30 ...». Vide también *Opinión consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993 sobre ciertas atribuciones de la Comisión interamericana de derechos humanos* (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención americana de derechos humanos), solicitada por los gobiernos de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay.

forma parte del denominado sistema interamericano de protección de los derechos humanos. La Corte ejerce su competencia contenciosa sobre 21 países miembros de la Organización de Estados Americanos. En los más de 25 años de funcionamiento de la Corte ésta ha realizado una importante labor de construcción jurisprudencial de los derechos humanos, estableciendo su contenido, alcance y límites, sobre los derechos reconocidos en la convención y sobre otras cuestiones y derechos más novedosos.

Cabe destacar que se produce entre los *Estados y el sistema una intensa comunicación* que ha conducido a ciertas reformas constitucionales en algunos países americanos. Asimismo, es destacable la tendencia existente a recibir en el orden interno los fallos de la Corte de San José. En definitiva, como afirmó el Presidente de la Corte (en 2004-2006), el señor Sergio García Ramírez, ante la Comisión de Asuntos jurídicos y políticos de la Organización de Estados Americanos, la «verdadera trascendencia de los pronunciamientos (de la justicia internacional en materia de derechos humanos) radica en la *influencia que tienen en la orientación de leyes, decisiones judiciales, programas administrativos y prácticas nacionales. Por ello es alentador advertir –y me satisface hacerlo ante los representantes de los Estados americanos– la creciente recepción de las resoluciones y los criterios de la Corte por parte de los Tribunales nacionales*». La Corte ha interpretado los derechos, en particular a partir de los denominados preceptos nucleares o esenciales, habiendo creado un verdadero sistema de protección.

b) *Derechos humanos y Comunidad Iberoamericana*

Desde un principio la *Comunidad iberoamericana de naciones* se preocupó por los derechos humanos ³⁵. La *declaración de Guadalajara* hace referencia a la promoción y defensa de los derechos humanos.

Uno de los ámbitos a desarrollar por la comunidad iberoamericana sería el de profundizar en el consenso en una *sociedad plural y multicultural*, no sólo en relación con las minorías y los pueblos indígenas sino con el conjunto de la sociedad. Uno de los aspectos transversales ha sido la *preocupación por la educación y la cultura*. De ahí que en este ámbito se hayan desarrollado programas específicos de cooperación educativa, se haya promovido un mercado común del conocimiento, se hayan intensificado los vínculos entre las instituciones iberoamericanas de educación superior y se hayan impulsado otras acciones, como programas de intercambio cultural y becas.

³⁵ Sobre la Comunidad Iberoamericana véase: ARENAL, C. del, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Fundación Carolina, Madrid, 2005.

Posteriormente se aprobarían los programas de televisión educativa iberoamericana (educación para el empleo, alfabetización, conservación de la naturaleza). En la Cumbre de Madrid (1992) se aprobó la continuación del programa iberoamericano de ciencia y tecnología para el desarrollo y se adoptaron medidas en materia de tecnología y telecomunicaciones. Además, el 21 de julio de 1992 se aprobó la *Declaración de Guadalupe, relativa a la cooperación iberoamericana en el campo de la educación*.

Uno de los retos de la Agenda Iberoamericana en materia de derechos humanos sería impulsar la *eficacia* de los derechos humanos. La realidad de los derechos humanos está marcada en grandes espacios de la región iberoamericana por la desigual distribución de los recursos, por la generalización de situaciones de extrema pobreza, por las consecuencias negativas del proceso asimétrico de la globalización, y por el debilitamiento del Estado como garante de todos los derechos.

En este sentido, desde la *declaración de Madrid*, de 23 de julio de 1992, las Cumbres han puesto de relieve la *necesidad de luchar contra las situaciones de extrema pobreza*, que afectan al ejercicio de los derechos humanos y pueden encontrarse en la raíz de la inestabilidad política. De ahí que también en las Cumbres se aprobase la necesidad de que la Ronda Uruguay estableciese un tratamiento diferencial por países según su grado de desarrollo. Se trataba por tanto de una posición que, si bien fracasó, abogaba por unas reglas del comercio internacional que incluyesen dimensiones equitativas ³⁶.

Toda esta situación ha conducido a una especial sensibilidad, en el espacio iberoamericano, por el *desarrollo social*. Así, por ejemplo en la *Cumbre de Salvador (Brasil), celebrada en 1993* los mandatarios centraron su atención en el desarrollo, especialmente en el desarrollo social. En la misma Cumbre de Salvador de Bahía aprobaron un programa para el desarrollo, con énfasis en el desarrollo social, impulsados por una coyuntura internacional única para la acción multilateral. A juicio de la Cumbre «la meta final del desarrollo es la consecución de la dignidad plena del hombre».

La mayor concienciación y avance en Iberoamérica se ha producido en torno a la necesidad de *luchar contra la impunidad* de las violaciones graves de los derechos humanos que ha provocado recientes desarrollos como la aprobación del estatuto de una Corte penal internacional, en julio de 1998, en Roma o, previamente, la creación por el Consejo de Seguridad de los

³⁶ Vide Documento de conclusiones de la segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Madrid, España, 23 y 24 de julio de 1992.

Tribunales *ad hoc* para la Antigua Yugoslavia y Ruanda, con competencias sobre los crímenes de grave trascendencia para la Comunidad internacional. A ello se suman las actuaciones de jurisdicciones nacionales en la persecución de criminales internacionales sobre la base del principio de jurisdicción universal, o la consideración de que las graves violaciones de derechos humanos constituyen una amenaza a la paz y a la seguridad internacional, frente a las que el Consejo de Seguridad ha reaccionado, en ocasiones, adoptando diversas medidas de excepción sobre la base del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En todo caso el principal reto en esta materia es reforzar los espacios de eficacia de los derechos humanos en un continente como el americano profundamente marcado por la desigualdad.

C. BREVE REFLEXIÓN FINAL

El objeto de este trabajo ha sido realizar un breve recorrido por los derechos humanos y la democracia en el espacio eurolatinoamericano y en el espacio iberoamericano. Esto supone observar las sinergias y complementariedades que existen entre los diversos marcos de reconocimiento y protección de los derechos humanos y la democracia. Una de las conclusiones que se podrían extraer es que se trata de una construcción que se mueve fundamentalmente en el marco del diálogo político, teniendo salvo excepciones (por ejemplo, caso de Cuba), poca relevancia práctica propia. El sistema interamericano es, en materia de tutela real, un marco más avanzado. El espacio eurolatinoamericano y el espacio iberoamericano constituyen marcos de consenso sobre la democracia y los derechos humanos que deberían desarrollarse, en mi opinión, de la siguiente manera.

De un lado, produciendo mayores avances jurídicos, realizando una construcción de los derechos humanos y la democracia más apegada a la interpretación jurídica que a la interpretación política; esto es compatible con la existencia del sistema interamericano, al igual que en Europa se dieron algunos avances de legitimidad democrática en la Unión Europea. En esta línea el espacio eurolatinoamericano con sus cláusulas democráticas y el espacio iberoamericano debieran avanzar en la definición de estándares de calidad democrática, por un lado, y en el establecimiento de mecanismos de aplicación.

De otro lado y probablemente con mayor relevancia, habría que impulsar un marco de cooperación que permitiese avanzar en la lucha por la eficacia de los derechos humanos, y en la reducción de la desigualdad y la extrema pobreza en América Latina.